

〔調査報告〕 ストラスブールの社会福祉行政（1）

今井 小の実^{*}

1. はじめに

本稿は、2009年9月フランスのストラスブール市で行った同市の社会福祉行政に関する調査について報告するものである。同市での調査は前年9月に続いて2度目であるが、今回はストラスブール市役所の社会福祉行政に携わる職員の方とのインタビューが実現し、本報告もその時ヒヤリングで入手した内容と資料がベースになっている。

具体的な報告に入る前に、なぜストラスブールなのか、その理由を述べておきたい。筆者の専門領域は社会福祉のなかでも歴史、女性福祉であり、それらを分析するツールとしてジェンダーの視点をを用いている。現在、女性の社会進出と社会事業の展開における相互関係について研究を進めているが、その目的は両者の関係性がその後の双方の行方に影響を及ぼしたことを明らかにすることにある。欧米で19世紀後半から20世紀前半に社会事業の成立・発展に貢献したのは、社会進出の道が限られていた中産階級で高学歴の女性たちがその活路として社会事業を舞台に選んだからであったといわれる¹。そして日本でも当時、同様に女性が社会事業を社会進出の場として開拓する試みを行っており、その一つが方面委員制度であった。残念ながらその試みは実らなかったが、その背景を追究することは研究テーマ上、また日本の社会事業の歴史を相対化する上でも重要なことだと考える。

そしてこの方面委員（民生委員の前身）を女性の社会進出という視点から検討していく際に重要になってくるのが1906年にストラスブールで誕生したストラスブルク制度なのである。日本

の方面委員制度は、1918年に大阪府で創設された方面委員制度が国家レベルで制度化される際に範とされたものであるが、そのモデルの一つが1853年ドイツに誕生したエルバーフェルト制度であったといわれる。しかしその時期には同制度は改良の必要が認められ、当時ドイツ領であったストラスブルクが設立した制度へと国民の関心は移っていた。そして日本でも方面委員が救護法や方面委員令といった法律によってその地位が確立されていく過程で、このストラスブルク制度に注目が集まった時期がある²。同制度はのちに女性の採用の伸展と専門職としてのソーシャルワークのルーツとして評価されていることから、この制度の導入の是非はその後の女性の進出と社会事業の発展の是非を問うものでもあったといえよう。

このような問題意識から、筆者は昨年度からストラスブールでの調査を開始している。調査は主に20世紀初頭の社会事業に関する史資料の収集が中心であり、当時の状況を女性の社会進出の視点から分析したいと思っている。その研究の一環として、現在のストラスブール市での社会福祉行政と女性の位置づけをみる必要があると考え、今回のインタビューに至った。なぜなら筆者にとって歴史研究は単に過去の事実を掘り下げることに目的があるのではなく、現在、未来への提言を行うための羅針盤を得るためのものだからである。未来を展望するためにも現在のストラスブールの社会福祉行政がどのように行われ、女性たちがどのような位置づけにあるのか、知識を得ることは重要であると考えた。

そして今回、ストラスブール市にある（広域）都市共同体（Communauté urbaine）事務所の連帯・厚生関連事業部（Direction des solidarités

キーワード：フランス地方自治、ストラスブール市、広域都市共同体

* 関西学院大学人間福祉学部准教授

et de la santé) 部長 (Directeur)、Philippe Cornec 氏とのインタビューの機会を得ることができた。こちらがあらかじめ依頼した質問は (1) ストラスブール市の概況と (広域) 都市共同体の位置づけ (2) 組織、機能、(予算) (3) 重点事業と最近の動向 RMI と RSA (次回報告予定) (4) 民間組織との連携について (次回報告予定) (5) 女性の参入について (次回報告予定) で、インタビューはこれらの質問に対して先方から用意された資料をもとにした説明を中心に進められた。しかし今回は紙幅の関係でこれらすべてを紹介することはできないため (3) ~ (5) については次の報告機会に譲りたい。したがって本報告は、その目的のうちの「現在のストラスブールの社会福祉行政がどのように行われているか」について明らかにし、その積み残し部分と「女性たちがどのような位置づけにあるのか」に関する報告は次回の報告で行うことになることを了承願いたい。具体的な報告に入る前にまず、予備知識として次節でフランス全体の社会福祉行政と地方自治の役割等について、その概略を説明しておきたい。

2. フランスの地方行政と社会福祉

(1) 地方行政³

フランスは共和国であり、フランス本土と4つの海外県・海外州に加え、6つの海外自治体及び1つの海外特別自治体から構成されている。本土の人口は約6,393万人 (2009年1月1日現在)、面積は約55万km² (日本の約1.5倍) であり、日本の約3割の人口密度となっている。

1958年に制定された憲法に基づく現在の政治体制は第5共和制と呼ばれており、その特徴は大統領の地位の強化、大統領制と議院内閣制を組み合わせた構造にある。国民の直接選挙で選ばれた大統領 (任期5年) の下に、大統領の任命する首相、各省大臣、特別問題担当大臣及び特別問題担当閣外大臣で構成される内閣がある。国会は国民議会 (下院) と上院からなる二院制だが、国民議会に大きな優位が認められている。

次にフランスの地方自治のしくみについて簡単に紹介しておきたい。基本的な単位はコミューン (commune)、県 (département)、州

(Région) の3段階であり、その他の区画には郡 (arrondissement)、そして郡とコミューンの間に位置づけられる行政区画としてカントン (Canton) がある。その地方制度は、「コミューン、県及び州の権利と自由に関する1982年3月2日法 (以下「1982年法」)」、続く一連の地方分権改革法令によって大きく変化したとされる。すなわち「1982年法」の改革で、フランスの地方自治単位は基礎レベルのコミューン、広域レベルの県、さらに広域的な州の3層構造となり、それぞれが直接選挙の地方議会を有し、議会内での互選により選出される議会の長が執行機関である首長にも就くというシステムとなった。

さらに「コミューン、県、州及び国の権限配分に関する1983年1月7日法」及び同年「7月22日法」によって、州は地域開発・国土整備に関する計画、高等学校施設の設置・管理、職業教育・研修及び文化等、県は社会福祉、県道の整備、都市圏外通学用輸送及び中学校施設の設置・管理等、コミューンは都市計画、小学校・幼稚園施設の設置・管理、都市圏内通学用輸送及び図書館等を所管するという、適材適所の方針に基づいた配置がとられた。また権限移譲及び事務配分の見直しに伴い、自動車登録税が州に、自動車税、不動産登録税が県に、国から税源移譲されると共に、地方分権化一般交付金等の一般財源交付金により国からの財源移転が行われることになった。また「共和国の地方行政に関する1992年2月6日基本指針法」では、諮問的住民投票制度や広域行政組織の拡充強化、地方公共団体の国際協力等を定めるとともに、国の地方出先機関の機能を強化する国家行政の地方分散化 (déconcentration) が推進された。

2003年3月には、前年大統領選挙でシラク大統領が提示した公約に基づき共和国の地方分権化に関する憲法改正が行われた。これを受け、2003年8月に「地方住民投票」に関する組織法律及び「実験 (日本の「特区」に相当か)」に関する組織法律が、また2004年7月に「地方団体の財政自治に関する組織法律」が成立している。そして同年8月には国から地方団体への権限移譲を規定した「地方の自由及び責任に関する法律」が成立した。

(2) 社会保障・社会福祉制度⁴

フランスの社会保障 (sécurité sociale) は社会保険を中心とした社会保障金庫 (caisse de la sécurité sociale) による制度を指しており、エスピン・アンデルセンはフランスを保険原理を基礎にして作られた保守的福祉国家と類型化している⁵。日本の広義の「社会保障」に近い用語としては「社会保護 (protection sociale)」という用語があるが、住宅保障も含まれている点などでは全く同じではない⁶。この「社会保護」政策は労働政策、部門別政策とともにフランスの社会政策 (politiques sociales) を構成している⁷。

「社会保護」政策は、社会保険 (assurance sociale) と社会扶助 (aide sociale)、社会福祉事業 (action sociale) 等によって実施される。社会保険は主に医療保険・老齢年金保険・家族給付を管轄するセキュリテ・ソシアル (sécurité sociale: 狭義の社会保障制度) と、失業保険、補足年金等に分かれる。社会扶助とはこのセキュリテ・ソシアルでカバーできない人々の救済を目的とした諸手当の支給、サービスの提供のことで、受給には所得が一定額以下であることが条件となっている。財源は税金で賄われる、国及び地方 (主に県) が実施する給付金制度であり、連帯 (solidarité) 制度とも呼ばれる。社会扶助には医療扶助のほか、高齢者、障害者、家族、児童への扶助などがある。社会福祉事業には、社会住宅、高齢者・障害者・児童にかかる福祉事業、保健衛生活動、また貧困などの原因により社会から疎外される人々を救済する「排除との闘い」(lutte contre l' exclusion sociale) と呼ばれる事業等がある。

こういった政策を支えている理念が「連帯」(solidarité) と「参入」(Insertion) である。「連帯」の思想の起源は19世紀末から20世紀初頭にまでさかのぼることができ、デュルケム (Emile Durkheim) による「社会連帯」の理念の提唱、またその具体的な主張はレオン・ブルジョア (Leon Bourgeois) 首相の「社会連帯論」(1896年) に見ることができる⁸。そしてそれは現在では「平等や公正の概念と対置され生得的な不平等や年齢、出自、性別、健康状態などによる不平等を目的としている連帯」という理念として、さらに1970年

代に高齢者や障害者が社会から排除されているとの問題意識から生まれた「経済的な保障を含めた広範な生活機会を保障することで社会関係や社会的ネットワークを回復させ自律した主体の社会参加を促進する参入」の理念とともに社会に定着し、社会福祉の政策と制度を形成している⁹。

さて供給組織であるが、「社会保護」は、社会保険の運用機関であるセキュリテ・ソシアル、失業保険を運用する ASSEDIC、補足退職年金制度を管轄する ARRCO や、1901年法によるアソシアション (非営利社团)、民間組織など多様な組織が担っており、複雑なものとなっている¹⁰。社会扶助及び社会福祉事業を行う行政主体については、地方団体では州、県、コミューン及びコミューン社会福祉センター (CCAS) がそれぞれの役割を持ち、国の関係組織には労働・社会関係・家族・連帯省及び厚生・青少年・スポーツ・市民活動省の出先機関たる州保健社会局、県保健社会局などがある。

国や州、県レベルで実際にどのような事務配分が行われているか、紙幅の関係でここではごく簡単に紹介し、報告に関連のあるものについては少し詳細に見ておくことにしたい。まず州は2004年8月13日法により従来の青少年の職業訓練教育の他に、成年の職業訓練に関しても、政策を決定し実施する主体となった。ただし州は、青少年・青年及び医療社会福祉関連の職業訓練教育関係以外では、社会保障関係の権限を有しない。それに対して県は地方分権化の流れを受け、多くの権限を国から移譲されている。その結果、高齢者・児童・家族・障害者の扶助等、法定社会扶助の大部分の権限を移譲された他、県単独の給付の創設や任意の社会福祉事業 (action sociale) の実施が認められ、県は社会福祉事業の主体となった。このような権限委譲に伴う財源措置としては地方分権一般交付金の追加のほか、主として石油製品内国消費税 (TIPP) と自動車保険契約税 (TSCA) の税源により保証されている。また「社会参入最低限所得の地方分権化及び社会活動最低限所得創設に関する2003年12月18日法」で RMI 制度 (revenu minimum d' insertion: 「社会参入最低限所得制度」(25歳以上65歳未満で困窮し、かつ働く意欲のある者を対象とし、RMI 手当による最低限所

得保障と、社会への「参入 (insertion)」支援の2本柱からなる) について、完全に権限が県に移譲されると共に、同法はRMA 制度 (revenu minimum d'activité : 「社会活動最低限所得制度」 (就労から疎外された状況にある人々の再就職を促すため、半年間の期限付き労働契約 (CDD) を提供するもの。雇用主は、単身者向け RMI 最低月額と同額の補助を県から受ける) を創設し県の権限としている¹¹。

最後に最も住民の身近な存在としてコミューンと、コミューン社会福祉センター (centre communal d' action sociale, 略 CCAS) の役割についても紹介しておこう。コミューンには県とともに社会扶助給付に関して受付等の事務が法律で義務付けられており、CCAS がその実施責任を負うことになっている。CCAS は1986年1月6日法によって創設された社会福祉事務所を前身とした独立公施設法人であり、生活に直結した様々な社会福祉事業、サービスを住民に提供している。またコミューンには、社会扶助以外の各種社会福祉事業や、保健衛生事業を実施することが認められている。

3. ストラスブール市でのインタビュー報告

ストラスブール市の社会福祉行政についてのインタビューは、2009年9月21日午後14時30分から (広域) 都市共同体 (Communauté urbaine) 事務所にて行った。インタビューを受けて下さったのは連帯・厚生関連事業部 (Direction des solidarités et de la santé) 部長 (Directeur)、Philippe Cornec 氏で、約2時間にわたって、あらかじめお願いしていた質問項目を中心にストラスブールの社会福祉行政について説明をしていた。同席者には彼のアシスタントの Béatrice DUCASSE 氏、こちらから調査協力者として原田真紀さん、通訳者として吉崎佳世子さんに入っていた。なお吉崎さんには本報告の基礎資料ともなる当日の配布資料の翻訳をいただいている。また原田さんには本報告をまとめるにあたって、再確認の必要のある事項についてメールでストラスブール市役所との仲介をいただいていた。

(1) ストラスブール市の概況と (広域) 都市共同体の位置づけ

ストラスブール市はフランス北東部のライン川左岸に位置する都市であり、アルザス州の首府、そしてバ・ラン県の県庁所在地でもある。面積は78.26km²、現在の人口は約27万3000人である。ドイツ、フランスがその領有権の獲得をめぐって争った地域でよく知られ、1944年からフランス領となり現在に続いているが言語・文化ともにドイツの影響が色濃く残る都市である。ストラスブールの語源はドイツ語で「街道の街」であり、古くから交通の要地として栄え、現在でもアルザス工業の中心地のひとつとなっている。宗教革命の時代にプロテスタントも受け入れ、カトリック、プロテスタント両教会が建てられ、カテドラル (ノートルダム大聖堂) は有名な観光地である。ユネスコの世界遺産にも登録されたアルザスの伝統的な家屋が密集したブチ・フランス地区がある一方で、欧州議会が置かれるなど EU の象徴的な都市の一つであり、パーク & ライドの試みを一早く取り入れた街にはトラムが走る美しい街である。現在はパリまでおよそ2時間半で結ぶ TGV も開通し、さらに便利になった。

次にフィリップ氏自身も属するストラスブール (広域) 都市共同体 Communauté Urbaine de Strasbourg (以下 CUS) について、インタビューで得た情報を整理し紹介しておきたい。ストラスブールの行政の独自性は、ストラスブール市の行政単位と CUS の行政単位が別個に存在するのではなく、単一の行政単位として存在するということにある。1972年にスタートしたこのシステムは、フランスの他のコミューン (日本の市町村に相当) にはない独自のシステムである。この単一行政単位システムは、当時の CUS (CUS は1967年に創設) の議長であり、ストラスブール市長であったピエール・プフリムラン (Pierre PFLIMLIN) 氏が選択した道である。経済的活動を相互扶助で行うという目的が背景にあった。出発当時 CUS を構成していた市町村の数は27で、なかでもストラスブール市は人口も多く、当初は単一行政単位を作り出す必要性は無いという見解もあったが経済的な利点があるということで開始されたものである。

CUS に所属する地域の人口は約45万人で、これはバ・ラン県の人口の約2分の1にあたる。CUS を構成しているコミューンの数は現在28、この単一行政単位システムの中には、ストラスブール市だけの事業と CUS の事業がある。例えばストラスブール市だけの事業としては、市の警察、緑地、教育などがあり、CUS の事業には家庭ごみの収集、都市計画、行政機能に関わる全ての業務（人事、情報など）がある。ストラスブール市の職員は同時に CUS の職員でもあり、法的には CUS が雇用主である。そのため毎年、ストラスブール市は CUS に対し職員に関わる出費金額の割当分を払い戻している。

フランスにおいては、（広域）都市共同体（Communauté Urbaine）や都市圏共同体（Communauté d' agglomération）といった形で、複数コミューンの公共サービスの相互扶助化をするケースが増えてきているが、ストラスブール市と CUS の単一行政単位システムと全く同じシステムを採用しているコミューンは他にない。例えば、ボルドー市の場合、ボルドー市という行政単位とボルドー都市共同体の行政単位の2つが存在し、それぞれに事務局長（Directeur Général）がいる。

この単一行政単位システム以外に、他のコミューンとは異なる点として社会福祉（action sociale）事業がある。ストラスブール市が行う事業を整理すると以下ようになる。

- ・市としての事業：（他のコミューンと比べて）独自性は無い
- ・共同体が行う事業：CUS
- ・県が行う事業：バ・ラン県がストラスブール市の地域内においての社会福祉事業をストラスブール市に委託

また国のために行う社会福祉事業もある。なお、社会福祉事業の委託については県からの権限の委託は20世紀初頭から始まり、国からの委託は歴史的な背景に基づいており、他のコミューンと比べ独特の状況に置かれているとのことである。

フランスにおいては、社会福祉の主導自治体は県である。ストラスブール市が県の社会福祉の権限を委託されているということは、市民にとって好ましい。なぜなら市民と社会福祉サービスが

地理的に近い状態となり、より良いサービスが実現できるからである。例えば、市民は社会的援助が必要なときは、申請を1カ所で行うことができ、回答も同じ場所で行うことができる。他のコミューンでは、市の権限と県の権限が分かれており、市民は権限に応じて異なる管轄窓口に行かなければならない。バ・ラン県の社会福祉委託先はストラスブール市であって、CUS は委託先ではない。したがって CUS に所属する他のコミューンの場合は、県の権限に属する社会福祉に関しては県が行うことになる。

（2）組織、機能

続いてフィリップ氏が属するストラスブール市・ストラスブール（広域）都市共同体（Ville et Communauté Urbaine de Strasbourg、略称 CUS）の連帯・厚生関連事業部（Direction des solidarités et de la santé、略称 DSS）について、組織、機能についてインタビューと当日配布いただいた資料をもとに具体的な内容を紹介したい。なおフィリップ氏からは予算の詳細なデータも頂いているが、紙幅の関係上、今回はその紹介は割愛する。資料の翻訳は、冒頭でも紹介した当日の通訳者で翻訳業も営まれている吉崎佳代子さんによるものである。

A. 連帯・厚生関連事業部（DSS）の概要

連帯・厚生関連事業部（以下、DSS）は、ストラスブール市の権限及びストラスブール（広域）都市共同体（以下、CUS）の権限に帰属する業務を遂行する各課によって構成されている。同事業部の活動は人の一生における各年齢期に関わっており、それは出生時におけるサポート、0歳～12歳児の社会医療と各種疾病予防から始まる。また「市と障害者」（プログラム）と若年退職者¹²や高齢者のための活動を推進している。職員は、最も厳しい困窮状態にある人々に対し、より身近に接し、話を聞き、サポートし、また彼らの保護をめざしている。

同事業部にはテーマ別に分けた以下の8つの課がある。すなわち未成年者の保護、健康促進、保険衛生と健康、「市と障害者」（プログラム）（規模が小さいため「特別業務」として扱われている）、被保護成年者の後見、退職者・高齢者、社会参入、

ロマ¹³に関する課である。その他に市には地域管轄社会福祉活動課があり、同課は6つの地域社会福祉活動ユニットが行う社会福祉活動の連携を担っている。DSSは業務運営全体を支えるリソース部門（人事、コンピュータ、財務など）を有している。またコミュニケーション社会福祉センター（以下、CCAS）もDSSに属する。

DSSが行う事業には、市と都市共同体の権限である事業以外に県議会がストラスブール市に委託した事業も含まれているため幅広く多様なものとなっており、それには以下のような項目がある。

- ・市内におけるRSA¹⁴（積極的連帯扶助）関連業務の取りまとめと管理
- ・母子保護（略称PMI¹⁵）
- ・県の権限である社会福祉サービス業務の全て（受け入れ、診断、サポート、書類作成補助）
- ・未成年の保護については、県在住未成年の保護を考慮して県議会議長が宣言した、開かれた環境での育成養育活動の行政措置の実施

さらに国の権限でありストラスブール市との間で結ばれた協約の対象となっている、「校医」「後見制度」「社会支援システムフリーダイヤル115¹⁶」の事業が加わる。

B. ストラスブール市の権限に帰属する事業

ストラスブール市は、「社会的結束（cohésion sociale）」の強化を促す様々な公共政策を打ち出し、それを実施している。

▶「市と障害者」課（Ville et Handicaps）

障害者の市民生活をより快適にするために設置された課であり、課長を含む職員4名で構成される部署で2009年度予算は20万ユーロ（人件費を除く）である。

ストラスブール市は、市の事業に基準枠を設けるため、「市と障害者」憲章第2弾の取り組みを行う。市のこの新たな取り組みは、強い意欲に基づいており、数年計画事業（2009～2014年）プログラムの策定と実施によって具体化される。この取り組みに関しては、わかりやすさと様々な角度からの評価を重視しており、取り組みの結果は、同事業のパートナーであると同時に前記憲章のステークホルダーでもある各団体及び機関に毎年伝えられ、市議会への報告対象事項となる。同事業

の方針は次の通りである。

- ・物理的及び建築構造上の障壁を除くため、市内における開発事業を適応させる
- ・社会的障壁を乗り越えるため社会参入事業を推進し、機会均等を実現する
- ・国及び県議会とともに、適切な専門機関での障害者の受け入れと援助を促進

「市と障害者」（プログラム）という特別業務は、各課にとってのリソースの場となる一方、CUSの各課が指名した協力者102名のネットワークを推進する。協力者の役割は、各課の一般的な業務運営において障害への配慮をしやすいことである。またこの特別業務では、CUSの職員向けの問題意識喚起・研修プログラム（新入職員のオリエンテーション、障害に対する問題意識喚起、障害者への対応、手話入門など）にも力を入れている。

▶退職者・高齢者課（Retraités, personnes âgées）

市における高齢者の地位を守り価値を向上することを目的に設置された課で、課長を含む6名の職員が所属する。2009年度運営費予算は98万1470ユーロ（人件費を除く）である。

具体的には、退職者向け情報の電話サービスとコミュニケーションツール（退職者向けガイドなど）の配布を通じて、退職者、高齢者及び家族への情報提供を第一の業務としている。同課は、市内各地区にある「年長者の家」との技術的提携を行っている。またイベントやワークショップを通じて孤立防止対策事業も行っている。年長者の地位は11の地区別シニアネットワークによって重要性が強調されているが、このネットワークはプロ、団体及びボランティアがパートナーとなって形成されている。構成員の任務は2つあり、孤立・孤独防止対策とボランティア活動の発展である。

同課ではさらに、高齢者の自宅生活維持と要介護高齢者宿泊施設（EHPAD¹⁷）への対象者の受け入れ分野に特化したサービスの発展を支援している。

▶社会参入課（Insertion）

課長を含む20名の職員から構成されている課で、2009年度歳出は150万ユーロ（人件費・補助金を除く）である。社会参入課は、目的別に再編成さ

れ、以下の任務を遂行している。

- ・RSA¹⁸（積極的連帯扶助）受給者の契約化：社会参入課は、県議会からの委託により、社会参入地域委員会の事務業務を行っている。この業務において、RSA 受給者のサポートを行う地域ユニットスタッフとともに、受給者の社会参入契約の承認のための手続きを定めた。
 - ・地方法¹⁹を基盤とする地域扶助。この扶助は、直接扶助または未払いを肩代わりする形で実施され、一時的な経済的困難からの脱出、あるいは自立へのステップアップの支援を目的としている。また葬儀代の負担管理も行っている。
 - ・困窮者の住居：ストラスブール市は、困窮者住宅対策県事業計画（PDALPD²⁰）のパートナーであり、管轄地域内の不衛生住宅または安全・衛生上問題のある住宅の撲滅に貢献している。
- ▶未成年者保護課（Protection des mineurs）
- 課長を含む43名の職員から構成される課で2009年度歳出（人件費を除く）は2万8150ユーロである。ストラスブール市は、未成年者、及び辛苦の原因となる複数の重大な困難に直面している若年成人のための活動を行っている。同課の業務は、次の3つの側面に配慮して行われている。
- ・未成年者保護課は、県議会からの委託により育成養育措置を実施しているが、これは少年係判事が命じた司法措置である場合と、県議会の行政決定による場合がある。措置の内容は、未成年者または若年成人の各家庭におけるフォローアップである。
 - ・少年係判事、予審判事、控訴院及び家族事件裁判官が命じた社会的調査と精神分析評価を実施し、少年係判事のために精神分析評価を行う。
 - ・同課の基盤はストラスブール市在住の子どもたちを対象にした、バ・ラン県での単一機能組織「ル・ボワン・ランコントル²¹」である。同課では、両親のいずれかの親権の行使が困難な場合に、その親と未成年者の子どもとの間での第三者の立会いによる、家庭事件裁判官が命じた親子面談が可能となる。県議会は、一律金額の支払いにより県内の他の関係家族にもこのサービスを実施するよう、ストラスブール市に望んでいる。

▶健康促進課（Promotion de la santé）

課長を含む69名の職員からなり、2009年運営費（人件費を除く）は42万7391ユーロである。ストラスブール市は、公衆保健衛生に関する意欲的な政策を実施し、様々な方針に基づいて事業を行っており、情報提供、予防、健康促進、医療アクセスの事業がある。従って市の事業範囲には、以下に示すようないくつかの任務が含まれている。

- ・県議会からの委託権限内での母子保護。これは、妊娠女性の健康を守ることと、0歳～6歳児とその家族の健康・保健を促進することである。
- ・学校保健ユニットは、公立幼稚園・小学校の6歳～12歳児の病気予防と保健教育を行い、健康診断を実施する→社会医療上の予防と保健教育は、0歳～12歳の子供3万6000人が対象となり、これは市の人口の14%に相当する。
- ・歯科センターは、公立幼稚園・小学校と市立保育園²²に通っている子供たちの口腔歯科保健を監督する任務を果たしている。
- ・ワクチン接種ユニットは、義務付けられているワクチンの接種を定期的実施している。また緊急受け入れ施設と協力し、窮乏者の医療アクセスと健康維持を促進する活動も行っている。
- ・市は、保健教育とコミュニケーションキャンペーン（これらの業務には職員2名が配属されている）を実施し、住民の健康促進という一般的な目標を掲げている。

また同課は、健康面での格差の減少を目的として、地域内の各関係者に依頼し、住民参加を呼びかけながら、「健康と市」のワークショップの開催を主導している。市は、2004年にオートピエール地区に「健康と市」の最初のワークショップを創設した。2006年末には、メノー、ライン港、ヌーホフの各地区にも拡大された。この推進活動は、2007年に、現状確認の実施と活動プランの策定という形で展開した。現在、同課は、関係4地区の活動計画の実施を主導することになっている。これは、開業医の参加を中心とする地域レベルパートナーシップの拡大発展を伴うものである。

▶保健衛生・健康課（Hygiène et santé）

現在は課長代理1名を含む18名の職員が所属している。同課の任務は次の通りである。

- ・個人の保護と各自の生活環境内での健康の保護
食品衛生：食料品店、市場、見本市・フェア、

レストランでの衛生検査

住居衛生：湿度、不衛生、銅、アスベスト、ラドン及び一酸化炭素の検査

都市部騒音：近隣騒音のフォローアップ、飲料販売店のフォローアップ、内部サービス向け鑑定、環境保護と道路インフラ用の指定施設²³の音響鑑定

大気：悪臭公害のフォローアップ、非指定施設の公害のフォローアップ

水：プールの衛生検査、公共施設におけるレジオネラ菌の検査

届出が義務付けられている疾病の届出の受付
砂遊び場の衛生検査

動物による害：昆虫、げっ歯類、鳩など

・健康と環境（騒音、住居、一酸化炭素の危険など）に関する情報提供と問題意識喚起キャンペーン。

▶後見制度関連業務課（Tutelle）

課長を含む職員16名で構成され、2009年度運営費歳出は9800ユーロ（人件費の割合が増加中）である。被保護成年者の後見制度関連業務課は、アルザス州・モーゼル県に適用される地方法が元になっており、ストラスブールの特色のひとつである。市の一般後見人という役職は100年前に創設された。市の後見制度関連事業課は、国に代わり、ストラスブールの後見裁判官が命じた民事保護措置を実施している（措置数400）。

▶コミュン社会福祉センター CCAS（Centre Communal d' Action Sociale）

インタビュー協力者のフィリップ・コルネック（Philippe CORNEC）氏が所長を務め、所長補佐とFTE（専従換算）²⁴にして80.6名相当にあたる労働力が確保され、2009年度予算は469万6300ユーロ（人件費を含む）（内訳：市165万ユーロ、CUS305万ユーロ）となっている。

コミュン社会福祉センター（以下、CCAS）は、コミュンの首長が自動的に主宰となる「行政的公施設（法人）」のひとつである。規定されている任務（法定援助）の他に、生活場所が定まっていない人々の疎外予防と適切な解決策の発展を中心とした事業を行っている。以下の任務別班から構成されている。

・法定援助班（職員4名）：高齢者または障害者向けに県議会が認めた社会扶助の申請について、

自宅生活維持か専門施設受け入れかを審理する。この班は、交通費や学校給食費の肩代わり負担または減額措置についても管理する。

- ・緊急宿泊担当班（職員53名）：2つの緊急宿泊施設、緊急コール「115番」、デイスティ受け入れ及び家族向け住宅（住宅数18）を管理運営する。この班には路上援助班が加えられている。
- ・緊急受け入れ・サポート班（職員21名）：この複合分野班は、受け入れ担当スタッフと社会支援スタッフから構成され、孤立化した人々や、ホームレス家族の受け入れを行っている。各ケースに応じた社会的サポートを行い、宿泊所確保を支援している。

深刻な社会的排除問題と緊急宿泊への対策は国の権限であるが、市はこの公的部門による活動に昔から強く関わってきた。緊急宿泊は、2007年1月1日にCUSの権限に入る任務となった。しかし市は財政面での負担という面でも、社会的排除を最も強く受けている人々への社会福祉サービスという面でも、この政策における積極的な活動主体かつ深く関与している主体であり続けている。こうしたことから、市は市のCCASを通じて、昼間の受け入れの管理運営と冬季プランの管理を支援している。また社会参入課を通じて、社会扶助に関わる費用を払い続けている。

▶地域管轄社会福祉活動課（Action sociale territoriale）

住民をサポートし、ニーズに応えるために人々により身近に接した活動を行うために設定された課で、コーディネーターを含む職員200名で構成される。2009年度の運営費歳出は人件費を除き36万1000ユーロ（注：歳出の大部分を人件費予算が占める）となっている。

地域管轄社会福祉活動課は、ストラスブール市の社会福祉サービス実施の枠組みとなっている。社会医療センターでは、社会福祉と社会医療の専門家たちによる複数の班が、孤立化した人々と家族のために働いている。各問題や困難に適した解決策を求め、対象者をサポートしている。これらの業務は次に挙げる枠組みの中で行われている。

- ・県が市に委託した権限範囲内
- ・独自の事業：権利へのアクセス（社会扶助の審査、RMI（社会参入最低限所得制度）など）、

退職者・高齢者のサポート、アクセス促進活動、自宅生活維持促進活動。

ストラスブール市の社会福祉事業は地域ユニットと呼ばれる6つのゾーン別担当区で組織されており、各ユニットは複数の地区を受け持っている。このユニットを全て合わせた地域内に17の社会医療センターがある。

各ユニット内には、社会福祉と社会医療の専門家で構成される班が1つあり、孤立化した人々と家族のため、どんな状況にも対応できるように働いている。専門家たちは、行政、法律、教育、財政、家族関係、職業、住宅、健康、権利へのアクセスといった様々な分野での問題に適した解決策を求め、対象者をサポートしている。また地域ユニットの専門家たちは、市の他の課や地区の主体と提携し、親としてのあり方に関する各側面²⁵での支援、健康促進、社会的排除対策など地区内で行われる予防活動にも参加している。2007年、社会医療センターでは1万9860組の利用者（個人または世帯）があり、そのうち3720家庭が新たな利用者だった。

C. ストラスブール都市共同体の権限に帰属する事業（Actions relevant de la compétence de la Communauté urbaine）

ストラスブール（広域）都市共同体（以下、CUS）は、社会福祉に関しては主に次のレベルで事業を行っている。

- ・ロマ関連事業
- ・緊急宿泊分野で活動している団体への補助金を含む社会参入・宿泊、またコミューン社会福祉センター（以下、CCAS）に委譲された権限内における同センターへの均衡助成金。

CUS の社会福祉事業への歳出合計額は2009年度初期予算で317万4572ユーロ（人件費を除く）と見積もられている。

▶ロマ関連事業課（Gens du voyage）：

課長を含む担当職員17名からなり、2009年度運営費予算は87万2230ユーロ（人件費を除く）である。ロマ関連事業課は、緊急対応と社会参入というクロスした業務を遂行する特殊な任務を持った課である。同課はロマの受け入れエリアに関してCUS が決定した方針を実施する。ストラスブー

ル内では既存の土地を管理し、違法・迷惑駐車への対策を行っている。

▶緊急宿泊（Hébergement d'urgence）：

CCAS が実施し部長補佐がフォローアップを行う。CUS は2007年1月1日から国の責任下で、緊急宿泊関連事業の権限を行使している。これには次に挙げる任務が含まれている。

- ・社会支援システムフリーダイヤル115の管理
- ・一時宿泊施設の開設と運営
- ・家族向け緊急住宅ネットワークの管理
- ・緊急宿泊ホテルコストの負担

これらの任務の遂行はストラスブール市のCCAS に委託されたが、同センターは以前、市だけのためにこの任務を遂行していたという経緯がある。こうしてCCAS はCUS のために2つの緊急宿泊施設を管理しており、この施設により週末・祝日も含め一年中人々を受け入れることが可能になっている。また同センターは、国との協約により、宿泊所を求める人々に24時間体制で応えるため、社会支援システムフリーダイヤル115の管理も行っている。この業務の実施には、路上援助班も加わる。

▶障害者（Handicap）：

「市と障害者」（プログラム）の実施するための課で、2005年の法律に基づき、公共施設と道路へのアクセスに関する委員会が設置された。

あらかじめお断りしたように今回、ストラスブール市役所での調査報告は紙幅の関係上、ここで終わる。積み残しの内容については次の機会にゆずることにする。なお、同事業部の組織図を巻末に紹介するので参考にされたい。

4. むすびにかえて

先述したように、今回の報告は女性の現在の位置づけについては紙幅の関係もあり触れることができなかった。ただ報告の中心となった連帯・厚生関連事業部では常任職の86パーセントは女性が占めているとの回答を得ている。次の機会には社会福祉行政のパートナーでもある女性たちのアソシエーション（非営利団体）の状況についても言及したい。

むすびにかえて、今回の調査で協力していただいた方へあらためて、この場をかりお礼を申し上げたい。本テーマでの研究開始から今日まで、足かけ約4年もの間、一貫して資料収集、情報提供、そして現地でのサポートをして下さっている原田真紀さん、彼女は当時、ストラスブールマルクトブロック大学の付属専門学校の学生でその後同大学でドイツ語を学び、現在は通訳業としての道を歩み始められている。この原田さんの存在なくしては現地での調査を始めることは不可能であった。今回はインタビューへの同行、資料翻訳の後の疑問を解決するためにフィリップ氏との橋渡しをしていただいた。また昨年からはあらたに現地での研究支援者として加わって下さった現在ストラスブール大学法政経学部政治社会科学修士課程の院生、飯田美由紀さんにも感謝を申し上げたい。今回、大学の講義の関係でインタビューそのものには参加していただくことはできなかったが、彼女の確かなサポートがあってこそ、フランスでの調査をスムーズに行うことができた。そして彼女の友人で資料複写に協力して下さった金珍淑さんにも感謝している。

昨年、何度も原田さんが足を運んで下さったにもかかわらず、インタビューには至らなかった経緯がある。それが今回実現したのは、同僚の神野直彦教授のご助力があったからである。また翻訳の段階で社会保障に関する用語について相談にのって下さった陳礼美先生にも感謝を申し上げたい。

この報告書が執筆できたのは翻訳家吉崎佳代子さんのおかげであるといっても過言ではない。彼女には現地での通訳をはじめ、本報告書のベースとなった当日配布の資料の翻訳をお願いした。その丁寧で信頼できる仕事ぶりは、最終版が完成するまで約1か月半を費やしたほぼ毎日のメールのやりとりの記録からもわかる。彼女の存在なしには本報告は生まれていない。この場をかりてあらためてお礼を申し上げたい。

最後にインタビューに快く応じて下さったPhilippe Cornec (フィリップ) 氏とアシスタントBéatrice (ベアトリス) さんに感謝の意を表したい。Philippe Cornec氏は日本の文化に強く関心をもった親日派で、熱のこもった説明に時間を

忘れるほどであった。またBéatrice (ベアトリス) さんは当日のサポートはもちろんのこと、帰国後の追加質問の際にも支援していただいた。そしてPhilippe Cornec氏からは今後の研究の協力の約束もいただいている。

なお本研究は科学研究費補助金(基盤研究(C))の補助金によるものである。

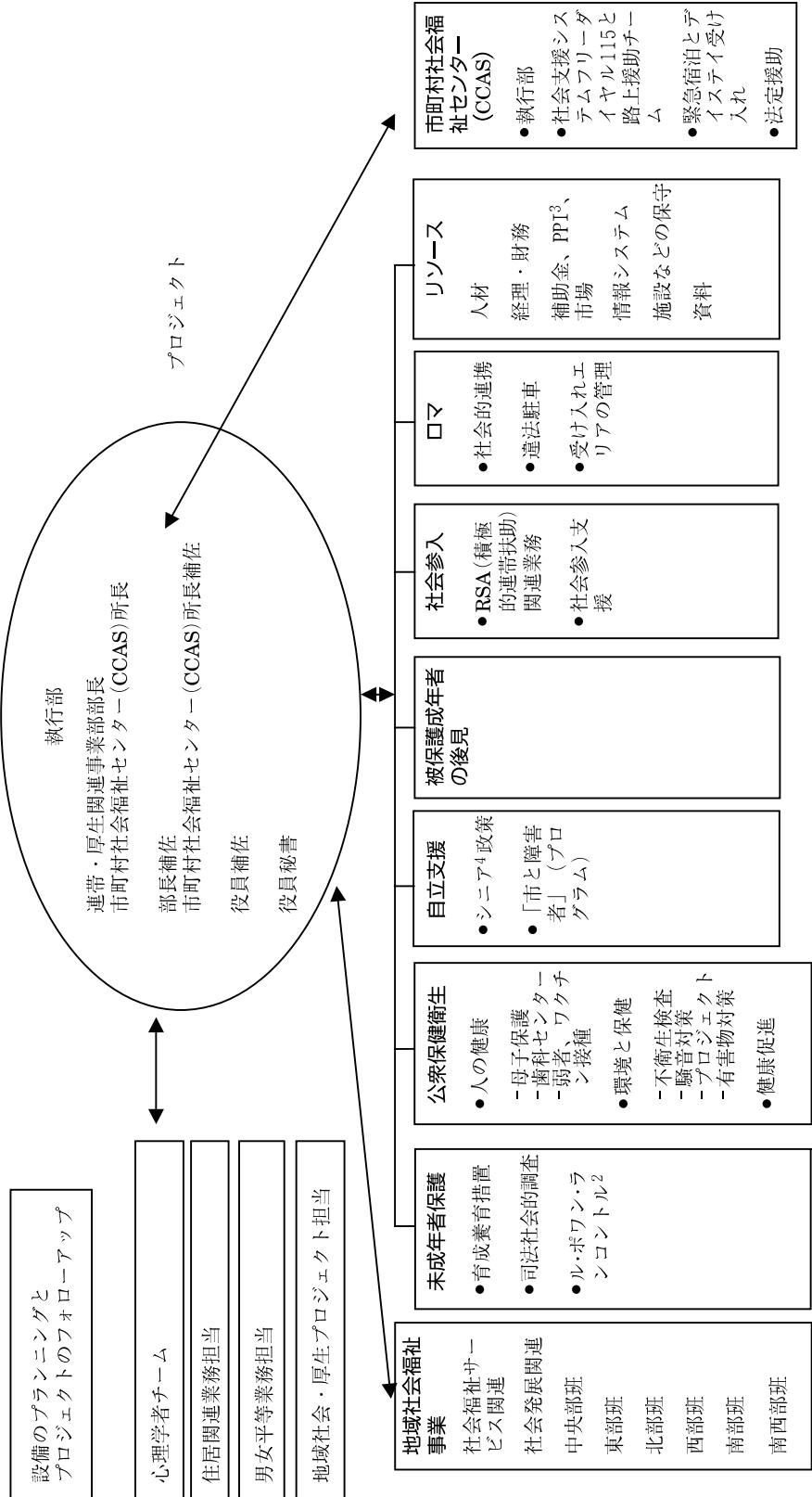
【注】

- 1 今井小の実「女性の社会進出と社会事業の専門職化—アメリカの“ソーシャルワーク”の誕生を通して—」同志社大学社会学会『評論・社会科学』87 (2009)。
- 2 今井小の実「方面委員制度とストラスブール制度—なぜエルバーフェルトだったのか—」関西学院大学人間福祉学部研究会『Human Welfare』1 (1) (2009)。
- 3 本項については、財団法人自治体国際化協会 (CLAIR) が発行している『フランスの地方自治』(2009年8月)を主な参考文献として執筆した。
- 4 本項については前掲の文献に加え、松村祥子・出雲祐二・藤森宮子「社会福祉に関する日仏用語の研究 (1)」『社会福祉に関する日仏用語の研究 (2)』(『放送大学研究年報』第21号 (2003)、第23号 (2005))を参考に執筆した。
- 5 エスピン・アンデルセン / 岡沢憲英・宮本太郎監訳、『福祉資本主義の三つの世界—比較福祉国家の理論と動態—』ミネルヴァ書房、2001 (オリジナル1990)。
- 6 前掲、松村祥子・出雲祐二・藤森宮子 (2003)、267-280頁。
- 7 具体的には、労働政策は賃金と雇用、社会保護政策は失業、家族、医療、年金、部門別政策は学校教育以外の教育政策、住宅と都市政策及び余暇政策をカバーしている。そしてこれらのすべての政策を貫く横断的社会政策としては、障害者、移民及び生活困窮者等が対象とされている (前掲、松村祥子・出雲祐二・藤森宮子 (2005)、97頁)。
- 8 前掲、松村祥子・出雲祐二・藤森宮子 (2005)、101頁)。
- 9 前掲、松村祥子・出雲祐二・藤森宮子 (2005)、97頁)。
- 10 前掲、財団法人自治体国際化協会 (CLAIR) 編『フランスの地方自治』2009、90頁。

- 11 同前、91頁。
- 12 定年による退職者。以下、この資料で「退職者」とは「定年による退職者」を指す。
- 13 「ジブシー」という言葉は現在差別用語とされているため、この翻訳では使用が推奨されている言葉「ロマ」を採用している。なおフランスでは、人口5000人以上の市町村はジブシー用の土地を確保しなければならないという法律がある。C U Sには4、5カ所あり、ストラスブール市内には1カ所ある。
- 14 RSA : Revenu de Solidarité Active。この訳語については新制度のために適切な訳語を決めるのに吉崎さんと何度もメールで検討を重ねた。最終的には関西学院大学人間福祉学部の社会保障ご専門の陳礼美先生のご助言も得た上で現訳語を採用した。
- 15 PMI : Protection Maternelle et Infantile の略。
- 16 フリーダイヤル番号が115。緊急宿泊などが必要な人々を対象の中心としているサービス。
- 17 EHPAD : Etablissement d' Hébergement pour les Personnes Agées Dépendantes。
- 18 いただいた資料には「RMI」(Revenu minimum d' Insertion :「社会参入最低限所得制度」)とあったが、RMIは2009年の6月からRSA(積極的連帯扶助)に変更されたということで文字が手書きでRSAに修正されていた。修正されていないRMIについても同様の処置でいいのか先方に確認したところ、資料が作成されたのが2009年6月以前であればRMIと記されているとの回答により、資料上RMIと記載されていても自動的にRSAで記載することにした。ただし2節については参考文献が2009年6月以降の情勢を把握していないためRMIの記述もそのまま歴史的事実として掲載している。
- 19 アルザスの2県とモーゼル県にのみ適用される法律。
- 20 PDALPD : Plan Départemental d' Action pour le Logement des Personnes Défavorisées。
- 21 ル・ポワン・ランコントル(Le Point Rencontre)とは「出会いの広場」を意味する。
- 22 Jardin d' enfants : 日本の保育園に相当するが、3歳児から入園可。0歳児から入園可能なものに、Crècheと呼ばれる保育園がある。いずれも日本の保育園とは詳細面で異なる。
- 23 ここでの「指定」とは、行政上の指定で、指定されている場合は特別な規則が適用される。
- 24 ETP (Equivalent temps plein) : 英語の Full-time equivalent に相当。
- 25 Parentalité という言葉は、まだ定義がなされていないが、「親であること」を医療・心理・社会的側面からと、法・政治・社会経済・文化・機関的側面からという多岐にわたる側面からとらえて使われている。

2009年8月
Direction des solidarités et de la santé
連帯・厚生関連事業部

2009年10月8日CTP¹



1 CTP: (dans le schéma du document de Direction des solidarités et de la santé)の略語、(同数技術委員会)。本資料は2009年10月8日同委員会に提出された資料。
2 子どもを対象とする組織で、ル・ボワン・ランコントル(Le Point Rencontre)とは「出会いの広場」を意味する。
3 PPI: (Programme Pluriannuel d'Investissement)の略語、(投資の数年計画)。
4 原文でsenior (シニア) となっているので、ここではシニアと訳した。

Report on Research into Social Welfare Administration in Strasbourg

Konomi Imai *

ABSTRACT

This paper reports on research in Strasbourg in 2009. The focus is an interview with Mr. Philippe Cornec, Director of Solidarity and Health (Directeur des Solidarités et de la Santé) at the Center of Urban Community (Ville et Communauté Urbain) in Strasbourg. The interview was conducted on September 21st, and part of the content of the interview is given in this paper. Before addressing the main topic, I explain the local government and social security situation in France because that is the basis for understanding my report. In presenting the main topic, I first introduce the general condition of Strasbourg city and its position in the urban community. Second, I describe the institutions that comprise the social welfare administration of Strasbourg.

Key words :Local Governance in France, Strasbourg, Urban Community

* Associate Professor, School of Human Welfare Studies, Kwansei Gakuin University